

Kender visitatorerne de foranstaltninger, de tildeler?

Jens Gunst og Niels Lauritzen)*

Resumé

Denne artikel tager udgangspunkt i visitationsproblemer inden for ældreomsorgsområdet, hvor det har vist sig, at forskellige visitationsgrupper ofte tildeler den samme ældre forskellige foranstaltninger.

Det har været målet med ovennævnte undersøgelse at bedømme, hvorvidt de visitatorer, der visiterer inden for ældreomsorgsområdet, har et tilstrækkeligt kendskab til og er tilstrækkeligt enige om de foranstaltninger, de visiterer til. Dette forhold har ikke kunnet bekræftes gennem undersøgelsen, og der er derfor grund til at antage, at ressourcerne inden for ældreomsorgsområdet kan udnyttes mere effektivt. Dette har betydning for eventuelle fremtidige besparelser på området, som hermed måske kan gennemføres uden kvalitetsforringelser for brugerne.

Da der også inden for andre offentlige områder kan være mistanke om, at der er stor uenighed om, hvilken effekt forskellige foranstaltninger har, er der grund til at undersøge dette nærmere, idet der herved kan skabes mulighed for en mere effektiv udnyttelse af de offentlige ressourcer. Her kan den metode, der ligger til grund for resultaterne i denne artikel, eventuelt anvendes. Dette gælder, som det antydes, ikke bare ældreomsorgen, men også andre dele af det sociale område, daginstitutioner, kriminalforsorgen, åndssvageforsorgen, uddannelsesområdet, beskæftigelsesprojekter mod arbejdsløshed, o.s.v. o.s.v. Resultatet siger måske også noget om vanskelighederne ved at professionalisere offentlige ydelser med et vidtgående skønselement.

1. Baggrund for undersøgelsen

Denne artikel rejser spørgsmålet om, hvorvidt de praktikere og eksperter, der visiterer, – dvs. tildeler foranstaltninger til de ældre, der har behov for det – kender indholdet i de foranstaltninger, de tildeler. Dette problem er som et delresultat blevet trukket ud af et forskningsprojekt, som har et andet og bredere sigte, fordi det blev meget iøjnefaldende gennem en analyse af foranstaltningerne i ældrepolitikken. Da analysen således har et bredere sigte, må delresultaterne ikke overfortolkes, idet den foretagne undersøgelse kun delvis er egnet til at besvare det i overskriften stillede spørgsmål. På den anden side er problemet vigtigt, ikke bare i ældreomsorgen, men også på alle øvrige områder af økonomien, hvor det offentlige tildeler borgerne en række substituerende ydelser. Resultaterne synes generelt at pege på, at de, der tildeler, ved for lidt om, hvad det er, de tildeler. Det er på den baggrund måske slet ikke så underligt, hvis de, der modtager »hjælpen«, ikke altid bliver så glade for den?

Det følgende, som koncentrerer sig om foranstaltninger på ældreområdet, er en undersøgelse af artiklens forfattere i ældreprojektet under Amtskommu-

* Begge cand. polit'er, lektorer ved Danmarks Forvaltningshøjskole.

nernes og Kommunernes Forskningsinstitut,¹⁾ som blandt andet omhandler kommunale praktikers enighed om, hvilke behov der afhjælpes hos en ældre, når denne bliver visiteret til en given omsorgsforanstaltning.

Man har flere gange forsøgt at lade forskellige visitatorer visitere den samme ældrepopulation, og hver gang har det vist sig, at der er et overraskende stort antal ældre, som ikke bliver tildelt den samme foranstaltning af forskellige visitatorer. Eksempelvis viste en undersøgelse, som Ole Svane²⁾ foretog i 1969-70, hvor man lod 4 forskellige visitatorer gennemgå et ensartet materiale for en gruppe ældre, at 80 % af disse ældre blev visiteret forskelligt. Ligeledes viste en undersøgelse, foretaget af os i Ringsted i 1978,³⁾ at ud af 20 ældre, som blev visiteret af 2 forskellige visitationsteams, blev 7 eller ca. 35 % af disse ældre visiteret til forskellige foranstaltninger.

Det er nærliggende at fortolke disse undersøgelsesresultater således, at den visitation, der foretages i dag er mere eller mindre tilfældig. Det er imidlertid væsentligt, hvis visitationen skal blive mere præcis, nærmere at undersøge, hvorfor der er så stor forskel i visitationen. Der kan være flere årsager til, at samme ældre bliver tildelt forskellige foranstaltninger af to forskellige visitationsteams:

- For det første kan to forskellige visitationsteams få to forskellige opfattelser af samme behov, selv om de to visitationsteams får samme tilstandsbeskrivelse af den ældre. Dette kan skyldes, at det ene visitationsteam lægger særlig vægt på ét forhold i en tilstandsbeskrivelse af en ældre, mens det andet visitationsteam lægger særlig vægt på ét andet forhold i samme tilstandsbeskrivelse.
- For det andet kan det ene visitationsteam lægge vægt på oplysninger, man mere eller mindre tilfældigt har kendskab til om den ældre, og som ikke fremgår af tilstandsbeskrivelsen. Det er således ikke samme informationsgrundlag, der danner grundlag for visitationen i de to forskellige visitationsteams.
- For det tredje kan de to visitationsteams føre forskellig socialpolitik, således at den samme ældre af det ene visitationsteam tildeles en dyr og tung foranstaltning, fordi man mener, at den ældre skal have det så godt som muligt uden at skele til omkostningerne, mens det andet visitationsteam tildeler en let og billig foranstaltning, fordi man eksempelvis mener, at der ikke er råd til de dyre og tunge foranstaltninger.
- For det fjerde kan to visitationsteams have forskellig opfattelse af, hvilket behov den samme foranstaltning kan afhjælpe.

1) Denne artikel bygger på rapporten: »Nogle omsorgsforanstaltninger i ældrepolitikken« af Jens Gunst og Niels Lauritzen, København 1980 (upubliceret).

2) Ole Svane: »Vurderingen af de ældres behov for pleje og omsorg«. Socialforskningsinstituttets publikationer p. 150-151, SF I 1972.

3) Jens Gunst og Niels Lauritzen: »Empirisk undersøgelse af tilstandsbeskrivelse og type-generator«. Danmarks Forvaltningshøjskole 1978 (upubliceret).

Hvis visitationen skal forbedres, således at flere visitationsteams tildeler samme ældre samme foranstaltning, er det væsentligt at undersøge og adskille disse fire årsager.

Hvis årsagen til den forskellige visitation eksempelvis er, at forskellige visitationsteams ud fra det samme visitationsgrundlag (tilstandsbeskrivelsen) opfatter den ældres situation forskelligt, er der grund til at antage, at den ældres tilstand ikke beskrives fyldestgørende gennem det foreliggende visitationsmateriale. Specielt kan der peges på, at tilstandsbeskrivelsen ikke i tilstrækkelig grad fremhæver de sider af den ældres situation, der har en væsentlig betydning for en senere foranstaltningstildeling.

Der er yderligere grund til at fremhæve tilstandsbeskrivelsens mangler, hvis årsagen til de forskellige visitationer er, at et visitationsteam inddrager oplysninger om den ældre, som ikke fremgår af tilstandsbeskrivelsen. I så fald må tilstandsbeskrivelsen mangle væsentlige oplysninger om den ældres situation, så væsentlige, at visitatorerne lægger afgørende vægt på disse oplysninger ved foranstaltningstildelingen.

Hvis årsagen til den forskellige visitation imidlertid er, at de to visitationsteams fører forskellig socialpolitik, er det væsentligt, at denne socialpolitiske opfattelse gøres mere ensartet, i hvert fald mellem flere visitationsteams inden for samme kommune. Derimod er der naturligvis intet i vejen for, at der kan være en forskellig socialpolitisk opfattelse mellem de enkelte kommuner.

Hvis årsagen til den forskellige visitation imidlertid er, at de to visitationsteams har forskellig opfattelse af, hvilket behov den samme foranstaltning kan dække, er det væsentligt, at der foretages en afklaring af dette spørgsmål mellem de forskellige visitationsteams, evt. således at det mere eksplicit skrives ned, hvilke behov man mener forskellige foranstaltninger kan dække.

Når der eksempelvis tildeles en ældre en plejehjemsplads, er de forskellige visitatorer så enige om, hvad man forstår ved en plejehjemsplads, og hvilke behov en plejehjemsanbringelse kan imødekomme, samt hvilke behov den ikke kan imødekomme?

2. Arbejdshypoteser

Det har været formålet med den undersøgelse, der er gennemført, i særlig grad at arbejde med den sidste problemstilling, idet de øvrige fejlkilder lettere kan elimineres som antydning under behandlingen af dem. For så vidt angår denne sidste problemstilling blev der formuleret 4 mere detaljerede arbejdshypoteser, nemlig:

- om de kommunale praktikere generelt set er meget uenige om »indholdet« af ældreforanstaltningerne. Baggrunden for denne hypotese var, at den omtalte undersøgelse af 20 ældre i Ringsted havde skabt tvivl om, hvor enige

forskellige visitatorer er om, hvilke behov ældreforanstaltningerne retter sig imod. Kort sagt, om to kommunale praktikere mener noget helt forskelligt, når de taler om plejehjem, beskyttet bolig, hjemmehjælp m. v. Hvis denne hypotese kan bekræftes, betyder dette bl. a., at man ved at bringe bedre overensstemmelse mellem visitatorernes opfattelse af foranstaltningerne, må formodes at kunne forbedre visitatorernes praksis til glæde for både de kommunale kasser og de ældre. Denne problemstilling kan også have betydning for mange andre områder end ældreomsorgsområdet. Man kan stille det spørgsmål, om visitatorer inden for andre områder af den offentlige sektor har et fuldt kendskab til de ydelser, de visiterer til? Ved visitatorerne inden for kriminalforsorgen (dommerne og kriminalforsorgen) eksempelvis, hvilken foranstaltning der er nødvendig for at imødegå den indsatte behov for resocialisering?

- om de kommunale praktikere er særligt uenige om, hvorvidt de mere socialt og psykisk betonedede delbehov dækkes, når en given foranstaltning tildeles. Hypotesen har særlig interesse, hvis den første hypotese kan bekræftes, idet det naturligvis da vil være frugtbart at vide noget om, hvilke sider af foranstaltningerne det specielt drejer sig om at være opmærksom på.
- om der er nogen væsentlig forskel på, hvor uenige kommunale praktikere er i forskellige kommuner. Da der er stor forskel på de enkelte foranstaltninger i kommunerne, kan det antages, at visitatorer fra forskellige kommuner vil blive mere uenige om foranstaltningernes indhold end visitatorer fra samme kommune, idet det kan forventes, at en visitator fra en bestemt kommune vil opfatte en foranstaltning på den måde, som den eksisterer i den pågældende kommune. Baggrunden for denne hypotese er en antagelse om, at den formodede store uoverensstemmelse mellem de kommunale praktikers opfattelse af ældreforanstaltningerne, er et generelt fænomen.
- om der er nogen forskel på, hvor uenige forskellige erhvervsgrupper (læger, hjemmesygeplejersker og administratorer), der til daglig er i kontakt med de ældre, er om ældreforanstaltningerne. Man kan således forestille sig, at der vil være forskel i den opfattelse, de enkelte visitatorer har af en foranstaltnings indhold, afhængigt af den daglige kontakt med den ældre. Det er klart, at berøringsfladerne er forskellige alt efter, om man udfylder en funktion som hjemmesygeplejerske eller som administrator. Dette er ikke en hypotese, som alene har relevans for ældreområdet. Det kan således tænkes, at der vil være forskelle i den opfattelse, som forskellige visitatorer har inden for andre omsorgsområder. F. eks. kan der være forskelle mellem læger og forsorgspersonale inden for åndssvageforsorgen. Denne hypotese blev opstillet for at undersøge, om en af erhvervsgrupperne f. eks. hjemmesygeplejerskerne i kraft af særlige forhold adskiller sig fra de øvrige.

Til brug for en analyse af ovenstående arbejdshypoteser har det været nødvendigt at udarbejde en liste over de delbehov, som en given foranstaltning kan opfylde. Ved delbehov forstås de behov, som ældre har for at kunne udføre nødvendige dagligdags funktioner. De enkelte delbehov er samlet i behovskategorier, f. eks. i en kategori, der omhandler den ældres behov for hjælp til huslige gøremål, i en anden kategori, der omhandler den ældres behov økonomisk og anden tryghed, i en tredje kategori der omhandler den ældres behov for kontakt og beskæftigelse, o.s.v. Ialt opereredes med 7 sådanne overordnede behovskategorier i analysen.

3. Aanalyse og konklusioner

Undersøgelsen er foretaget i 6 kommuner, hvor der i hver kommune blev spurgt en læge, en hjemmesygeplejerske og en person med administrativ tilknytning til ældreområdet, således at der ialt er indkommet 18 svar. Undersøgelsen har været gennemført som en kombination af en interviewundersøgelse og en spørgeskemaundersøgelse, idet de adspurgte personer blev bedt om at udfylde et spørgeskema, efter at en medarbejder ved ældreprojektet havde redegjort for undersøgelsen, og efter at man havde gennemdrøftet en række generelle og konkrete problemer i relation til den valgte metode.

I spørgeskemaundersøgelsen blev undersøgelsesdeltagerne bedt om at dekomponere, d. v. s. at angive, hvilke af de ovennævnte delbehov der kan dækkes af en given foranstaltning, og hvilke behov der ikke kan.

I praksis blev dette udført ved, at undersøgelsesdeltagerne inden for hver enkelt behovskategori afkrydsede, hvilke delbehov de til undersøgelsen udvalgte 19 omsorgsforanstaltninger efter deres opfattelse kunne dække. F. eks. skulle undersøgelsesdeltagerne inden for behovskategorien »den ældres behov for kontakt og beskæftigelse« vurdere, hvorvidt foranstaltningen plejehjem kunne afhjælpe eller ikke afhjælpe behovene socialt samvær, terapi og hjælp til at beskæftige sig selv. I undersøgelsen indgik ialt 31 delbehov.

Alle undersøgelsesdeltagerne vurderede de samme foranstaltninger ud fra de samme behov – uafhængigt af hinanden.

Formålet med spørgeskemaundersøgelsen var at indhente oplysninger om, hvilke behov svarpersonerne mente var dækket af de 19 foranstaltninger, mens interviewundersøgelsen hovedsagelig tilsigtede at indhente svarpersonernes vurdering af undersøgelsesmetoden.

For at belyse i hvilken udstrækning svarpersonerne havde en sammenfaldende opfattelse af de 19 foranstaltninger, blev der ud for de udfyldte spørgeskemaer i første omgang for hver foranstaltning optalt, hvor mange behov svarpersonerne havde dekomponeret ens.

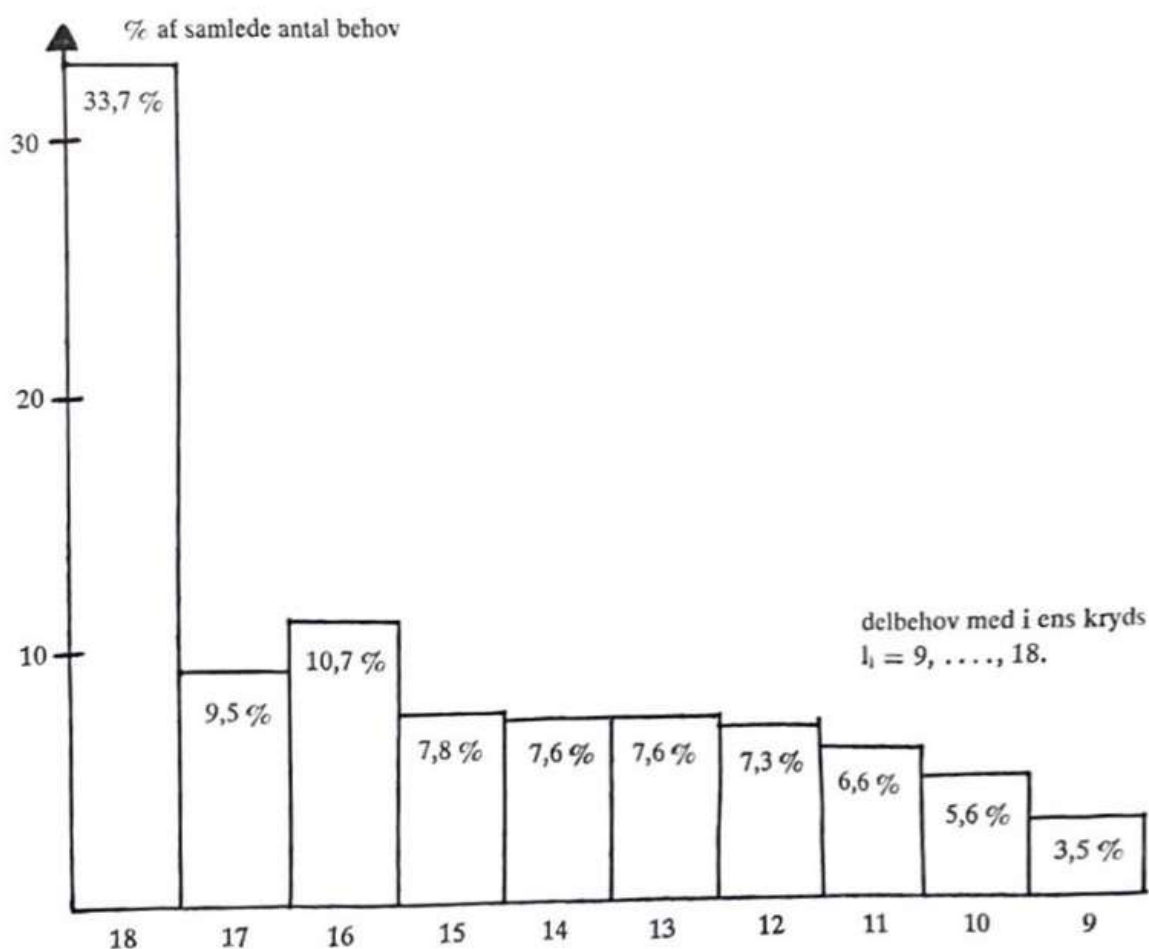
I praksis blev dette gennemført ved, at det for hver af de 19 foranstaltninger blev optalt, hvor mange af svarpersonerne der havde dekomponeret behov

nr. 1 ens, hvor mange af svarpersonerne der havde dekomponeret behov nr. 2 ens o. s. v.

Sammenholder man herefter alle 19 foranstaltninger, kan det i gennemsnit opgøres, hvor mange af de 31 behov, som alle 18 svarpersoner har dekomponeret ens, hvor mange behov 17 svarpersoner har dekomponeret ens o. s. v.

Resultatet af dette tællearbejde, når man betragter svarmaterialet under ét, er vist i figur 1. Det ses, at figuren er næsten fuldkommen trappeformet svarende til, at den procentvise andel af delbehovene med et givet antal ens afkrydsninger falder, når antallet af ens afkrydsninger falder. Det bemærkes samtidigt, at delbehovene med 18 ens afkrydsninger udgør ca. $1/3$ af samtlige delbehov, og at denne kategori af delbehov endvidere er mere end 3 gange så stor som den største af de øvrige kategorier af delbehov (delbehovene med 16 ens afkrydsninger).

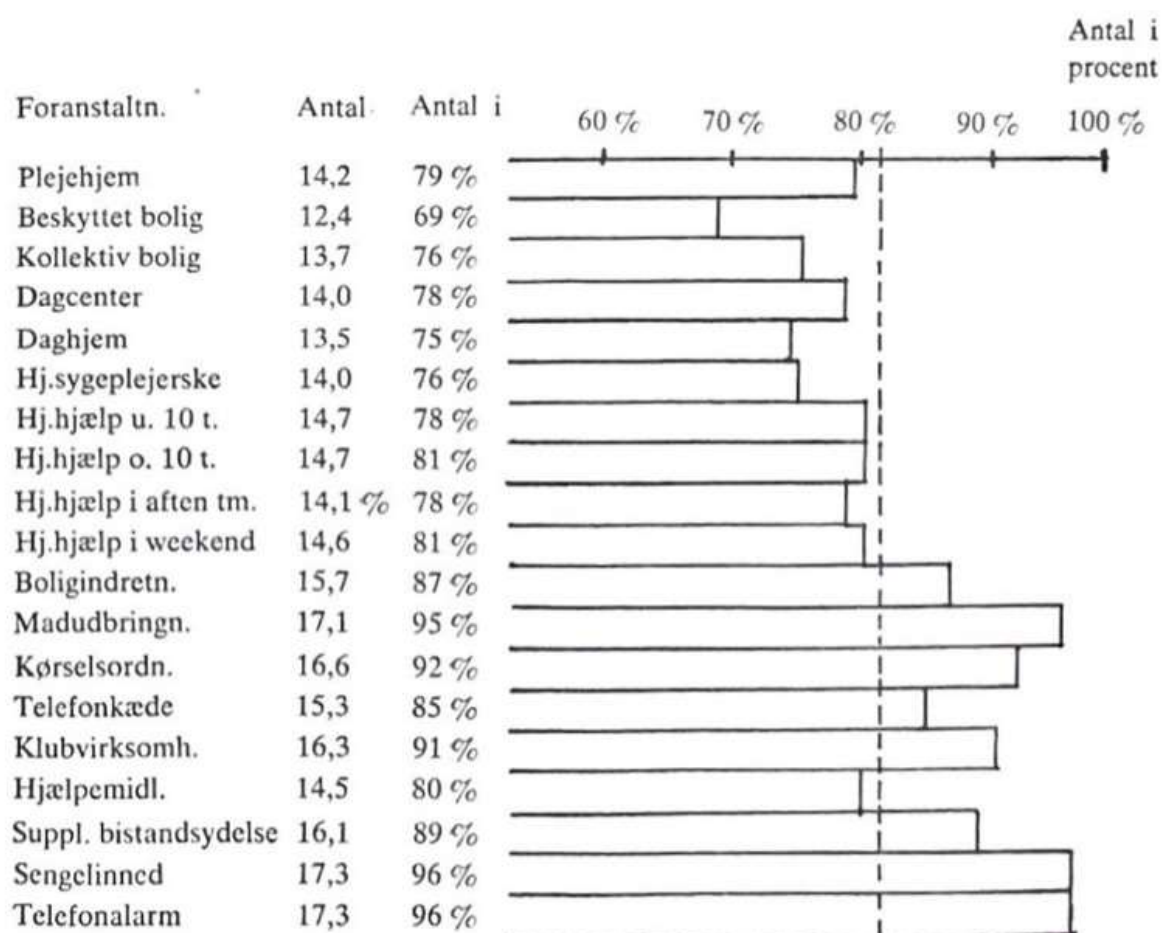
Figur 1. Den procentvise fordeling af behov med 18, 17, ..., 9 ens afkrydsninger



Det kan således ikke håndfast konkluderes, hvor enige eller uenige svarpersonerne har været om dekomponeringen af de enkelte delbehov, idet svarpersonerne tilsyneladende er helt enige om dekomponeringen af ca. 1/3 af delbehovene, mens der er en større uenighed om de resterende 2/3 af delbehovene.

I figur 2 er vist, hvor stort et flertal blandt svarpersonerne der i gennemsnit havde afkrydset delbehovene ens ved dekomponeringen af en given foranstaltning. D. v. s. at der for hver foranstaltning, ved hvert enkelt delbehov er opgjort den af de 2 muligheder (behovet dækkes af foranstaltningen/behovet dækkes ikke af foranstaltningen) der har samlet det største antal af svarpersonerne (flertallet). Der er herefter beregnet et gennemsnit af disse flertal for samtlige delbehov.

Figur 2. Størrelsen af det gennemsnitlige flertal, der var enige om dekomponeringen af de enkelte foranstaltninger



Figur 2 viser f. eks., at der i gennemsnit var et flertal på 14,2 svarpersoner (lig 79 % af svarpersonerne), der havde dekomponeret »plejehjem« ens, 17,3 svarpersoner (lig 96 % af svarpersonerne), der havde dekomponeret »telefonalarmanlæg« ens o. s. v.

Det fremgår af figuren, at der i gennemsnit har været flest ens afkrydsninger af et givent delbehov ved dekomponeringen af de lettere foranstaltninger, som er opregnet i nederste halvdel af figuren. Specielt har svarpersonerne været enige om dekomponeringen af »sengelinnedsordning« (17,3 personer), telefonalarmanlæg (17,3 personer) og madudbringning (17,1 personer). Derimod har enigheden om dekomponeringen af de tungere foranstaltninger været mindre. Dette kan bl. a. ses af, at foranstaltningerne »beskyttet bolig« (12,4 personer), daghjem (13,5 personer) og kolektiv bolig (13,7 personer) er de foranstaltninger, som svarpersonerne har været mindst enige om.

Når det kommer til en vurdering af svarpersonernes enighed om foranstaltningernes evne til at dække de enkelte delbehov, er billedet det samme. Den enighed, svarpersonerne kan mønstre, er på ingen måde overbevisende, og den er ringere, for så vidt angår de mere socialt og psykisk betingede behov, mens den er større for så vidt angår de mere »håndfaste« behov.

Desuden underbygges denne manglende enighed om foranstaltningernes evne til at dække de enkelte delbehov af, at vurderingerne er foretaget efter en gennemsnitsberegning (se ovenfor). En sådan gennemsnitsberegning dækker i mange tilfælde over en stor spredning, og der er således betydelige forskelle på, hvor enige de 17 svarpersoner var.

Det har ligeledes været undersøgt, om man på baggrund af svarmaterialet kan se, om uoverensstemmelsen mellem svarpersonernes dekomponering har været lige stor i alle kommuner. Undersøgelsen synes at vise, at der tilsyneladende ikke er markant forskel på, hvorledes personer fra forskellige kommuner opfatter de forskellige foranstaltninger. Dog viser det sig, at enkelte kommuner er mere enige om, hvad hjemmehjælp dækker over end kommunerne som helhed.

Endelig blev det undersøgt, om der er større enighed inden for en bestemt erhvervsgruppe, om hvilke behov foranstaltningerne dækker, end inden for andre erhvervsgrupper. Eksempelvis blev det undersøgt, om lægerne i de 6 kommuner var mere enige om, hvad foranstaltningerne dækker over end de administrative personer fra samme kommune. Undersøgelsen viser, at der ikke er nogen væsentlig forskel på, hvorledes de forskellige erhvervsgrupper opfatter foranstaltningerne.

Udover at undersøge uoverensstemmelsen mellem svarpersonernes dekomponering er det undersøgt, hvorledes dekomponeringen af de enkelte foranstaltninger vil tage sig ud, hvis man dekomponerer ud fra, hvad svarpersonerne som helhed kan siges at have været enige om. D. v. s. at det ikke alene opgø-

res, hvilke delbehov svarpersonerne mener, der dækkes gennem de enkelte foranstaltninger, men også hvilke delbehov der ikke kan dækkes gennem den givne foranstaltning.

Her viser det sig, at den enighed, de kommunale praktikere bedst kan nå til, er en negativ afgrænsning, nemlig hvilke behov foranstaltningerne ikke afhjælper.

Det er således ikke muligt meget håndfast at konkludere, hvor stor enighed/uenighed der er mellem kommunale praktikere om, hvilke behov foranstaltningerne positivt afhjælper. Man kan dog nok forsigtigt konkludere, at enigheden om hvilke behov, der rent faktisk dækkes, når der tildeles en bestemt ældre en bestemt foranstaltning, ikke er særlig overbevisende.

Hvis dette er et generelt billede, er der grund til at antage, at de substitutionsmuligheder, der ligger mellem de forskellige foranstaltninger på ældreomsorgsområdet ikke udnyttes optimalt.

Dette har eksempelvis betydning i de tilfælde, hvor den ældre tildeles for tunge foranstaltninger, d. v. s. i de situationer, hvor den ældre tildeles foranstaltninger, som på nogle områder afhjælper et behov, som den ældre rent faktisk har, men som på andre områder afhjælper behov, som den ældre ikke har. F. eks. kan det tænkes, at en tung og dyr foranstaltning som plejehjem for mange ældre overtager daglige gøremål, som den ældre hidtil selv har kunnet udføre.

Hertil kommer, at den ældre kan fratages initiativet til selv at vedligeholde de funktioner, som den ældre rent faktisk har i behold. Man kan altså frygte for en virkning i retning af passivisering af de ældre i tilfælde af fejlvisitation. En sådan passivisering kan måske yderligere frygtes at forværre tilstanden og øge behovet for yderligere foranstaltninger.

Man kan endvidere frygte, at dette er en situation, som mange ældre kan nikke genkendende til, især da undersøgelsen har vist, at den manglende enighed om foranstaltningernes evne til at dække givne behov, er størst, når man ser på, hvad de tunge foranstaltninger, som f. eks. plejehjem og beskyttet bolig dækker, mens der er større enighed om, hvad lette foranstaltninger som f. eks. madudbringning og telefonkæder dækker.

Man kan således ikke udelukke, at udnyttelsen af resourcerne på ældreomsorgsområdet kan forbedres, såfremt mulighederne for substitutioner mellem foranstaltningerne gøres mere klar for både den ældre og for visitatorerne. Dette fordrer selvsagt, at kendskabet til indholdet af de enkelte omsorgsforanstaltninger udbredes.

Der er al mulig grund til i størst mulig udstrækning at reducere usikkerhed og uenighed om, hvilke behov og delbehov de enkelte foranstaltninger og delforanstaltninger er egnede til helt eller delvist at dække. Den her skitserede »dekomponeringsmetode« kan evt., når den videreudvikles, udgøre en referenceramme, hvori sådan uenighed meningsfuldt kan drøftes.

Det skal nævnes, at der ikke alene er mulighed for en drøftelse af de enkelte foranstaltningers evne til at dække givne behov, men også en mulighed for at udvælge de behov, som man konkret mener, der bør dækkes gennem et offentligt udbud af gratisydelser. Det er klart, at en sådan diskussion er nødvendig, ikke alene fordi behovene ændres over tiden, men også fordi socialpolitiske mål ændres.

4. Paralleller til andre offentlige ydelser - professionalisering

Der kan være grund til at pege på, at også andre af den offentlige sektors gratisydelser måske kunne trænge til en gennemdrøftelse af dette aspekt. Det skal i denne forbindelse understreges, at nedenstående fremstilling kun indeholder en række mere eller mindre tilfældigt udvalgte og måske ikke i alle tilfælde lige velvalgte eksempler på områder, hvor en sådan undersøgelse kunne iværksættes. De nævnte eksempler prætenderer således ikke at være en udtømmende listning af områder, hvor problematikken kunne være relevant, ligesom eksemplerne måske ikke i alle tilfælde er særligt gennemtænkte.

Her kan især peges på områder, hvor det offentlige udbyder ydelser af en forskelligartet karakter, som helt eller delvist kan dække samme behovskompleks.

I første omgang vil det være nærliggende at beskæftige sig med de områder, hvor der udbydes offentlige ydelser af en meget tung karakter, og områder, hvor disse ydelser uden kvalitetsforringelse for modtageren kan substitueres med lettere ydelser. Man kan i denne forbindelse pege på at dette i nogen udstrækning udgør nogle områder, hvor »professionaliseringen« af ydelserne ofte har givet anledning til debat og kritik.

Som et eksempel på et sådant område kan nævnes åndssvageforsorgen, hvor en permanent institutionsanbringelse i en række tilfælde måske vil kunne erstattes af lettere foranstaltninger. Dette kan eksempelvis være tilfældet i de situationer, hvor et forældrepar ønsker at beholde et åndssvagt barn i hjemmet, men på grund af det voldsomme arbejdspress må opgive dette. Her vil der på et tidligere tidspunkt være mulighed for at give forældrene forskellige former for aflastning, således at institutionsanbringelsen kan udskydes eller helt undgås. Her kan en detaljeret behovsbeskrivelse og en dertil hørende beskrivelse af foranstaltningsudbudet have væsentlig betydning, ikke alene for den åndssvage selv, men også for den politik, der føres på området. Det er en velkendt sag, at de senere års besparelser inden for åndssvageforsorgen har medført en nedskæring af ressourcerne til oplæring og træning, hvilket har medført, at »forsorgen« for mange ofte tager form som en opbevaring på de kvalitetsmæssigt ringe og dyre institutioner. Det er her spørgsmålet, om man ved en omprioritering af ressourcernes anvendelse, på længere sigt kunne opnå en besparelse af sam-

me eller mindre størrelsesorden, såfremt det hermed blev muligt at substituere de tunge institutionsanbringelser med lettere foranstaltninger.

Af andre områder, hvor en gennemgribende analyse af behov og foranstaltningsstruktur vil være ønskelig, kan nævnes sundhedssektoren og uddannelsessektoren, som begge er områder, der i de senere år har været udsat for besparelser. Det har hidtil været den almindelige opfattelse, at besparelser inden for disse områder kun kan gennemføres på bekostning af væsentlige kvalitetsforringelser. Det er spørgsmålet, om denne opfattelse ikke har sit udspring i, at begge områder opfattes som meget tunge og uoverskuelige, hvormed det kan være vanskeligt at få det overblik, der er nødvendigt for at kunne placere besparelserne hensigtsmæssigt.

Det kunne derfor tænkes, at en analyse, der specielt sigter på en opgørelse over de gratisydelse, der kan substituere hinanden, vil kunne anvendes, når de fremtidige besparelser skal placeres. Hvis man eksempelvis ser på uddannelsen af de 16-19-årige, er der mange uddannelses tilbud eller foranstaltninger, der delvis kan substituere hinanden. Her tænkes eksempelvis på HF, gymnasie, EFG-uddannelse o. s. v., hvor visitatorerne, der i dette tilfælde er de unge, deres forældre og samfundet, gennem adgangsbegrænsning og oplysning om de pågældende uddannelser visiterer unge til disse uddannelser. Her er der ingen tvivl om, at visitatorerne har meget forskellig opfattelse af, hvilke behov der dækkes af de enkelte foranstaltninger.

Foruden de ovenfor meget oplagte eksempler kan der være grund til at pege på områder, der i deres økonomiske omfang er af mindre væsentlig karakter, men absolut ikke af mindre væsentlig betydning for de mennesker, der er involveret i dem. Her kan i flæng peges på områder som arbejdsformidlingen, flygtningehjælpen, forsvaret, daginstitutionsområdet, trafikplanlægningen, kriminalforsorgen og beskæftigelsesprojekter. Hvis man eksempelvis betragter kriminalforsorgen, kan dommerne opfattes som en art visitatorer, der inden for lovens rammer og med udgangspunkt i den »tilstandsbeskrivelse«, der fremkommer under retssagen, »visiterer« til forskellige foranstaltninger som eksempelvis betinget eller ubetinget fængsel, bøde eller anden form for straf. Ved denne »visitation« kan man for det første stille spørgsmålstejn ved, om den »tilstandsbeskrivelse«, der fremkommer om klienten under retssagen, er tilstrækkelig omfattende og nuanceret, og for det andet kan man stille spørgsmålstejn ved, om dommeren, der har en juridisk uddannelse, har tilstrækkelig viden og erfaring til at afgøre, hvilken foranstaltning klienten skal have, idet man må erindre, at en foranstaltning vil have både fysisk, psykisk og social indflydelse på klienten. Desuden er der stor tvivl om, hvilken effekt de resocialiseringsbestræbelser har, som iværksættes efter en evt. fængselsstraf.